

Бедний Олег Ігорович

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права, кандидат
юридичних наук*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Звертаючись до питань державного управління та місцевого самоврядування в публічному адмініструванні на місцевому рівні, необхідно подивитися, яке ж місце відводиться місцевому самоврядуванню в демократичному суспільстві, якими є його взаємовідносини з державою і державним управлінням. Для цього звернемося до основних теорій місцевого самоврядування, які аналізують правове ставлення громади до держави: чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави [1, с. 17].

Теорія вільної громади була розроблена німецькими вченими на початку XIX століття. Представниками її були Г. Аренс, Н. Гербер, О. Лабанд, Г. Мауренбрехер, Е. Мейєр, О. Ресслер, А. Токвіль, Б. Чичерін та ін. Метою цієї теорії було обґрунтування необхідності обмеження втручання держави в справи громад з метою усунення негативних сторін чиновницького управління.

Громада історично є попередницею держави. Остання з'являється в результаті об'єднання громад з економічних та політичних мотивів. В переддержавний період громада є незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона вільна від зовнішнього впливу. Прибічники теорії вільної громади стояли на позиції незалежності громади від держави.

Основою теорії вільної громади були ідеї природного права. Вона

знайшла відображення в Бельгійській Конституції 1831 року, яка містила статтю про громадське управління та визнавала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами, владу муніципальну. Однак на практиці такий підхід не мав успіху. Виділення четвертої, муніципальної влади у самостійну могло мати серйозні негативні наслідки. Такий “розподіл влад” небезпечний для цілісності та єдності суспільства та держави. Громадське самоврядування за наявності держави має лише відносну самостійність. Громада виступає при цьому лише як складова частина суспільства та держави.

Сутність громадсько-господарської теорії самоврядування, засновниками якої були Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков та інші, полягає у тому, що самоврядування є керуванням справами місцевого господарства. Її прибічники стверджували, що власні справи громади – це справи громадського господарства, і що таким чином самоврядування є управління справами місцевого господарства. У ці місцеві справи держава не втручається, а обіймається лише політичними питаннями. Але реальна діяльність органів місцевого самоврядування не обмежувалася громадськими і господарськими справами. Майже скрізь органам місцевого самоврядування, окрім справ суто господарського характеру, надавалося завідування місцевою поліцією, нагляд за бідними, керівництво протипожежними та санітарними заходами та інші справи, які носили не приватноправовий, не господарський характер. Здійснення цих функцій характеризувало органи самоврядування як органи публічної влади.

Громадсько-господарська теорія самоврядування, як і теорія вільної громади, базувалася на протиставленні держави суспільству. Найслабкішим місцем в цій теорії було те, що досі нікому не вдалося виділити питання місцевого господарського значення в чистому вигляді.

Не можна погодитися з точкою зору окремих авторів (В. В. Хлуткова), що органи місцевого самоврядування є не політичними, а зорієнтованими на

господарську діяльність органами влади, завдання яких полягає у створенні на території відповідних міст та населених пунктів такого муніципального господарства, яке було б спроможне вирішувати поточні проблеми життєдіяльності населення і дати змогу центрові зосередитися на стратегічній лінії політичного та економічного розвитку держави [2, с. 50]. Адже відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами органи місцевого самоврядування наділяються саме задля ефективного здійснення управлінських функцій.

Державна теорія самоврядування була розроблена німецькими вченими Лоренцом Штейном та Рудольфом Гнейстом. Сутність її полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є, по суті, органами державного управління, що їх компетенція є не якою-небудь особливою, природною, а цілком і повністю утворюється та регулюється державою. Самоврядування є державне управління – ось висновок школи німецьких юристів. Прибічники державної теорії самоврядування доводили, що предмети відання, які входять до компетенції місцевого самоврядування, входять до складу завдань державного управління. І оскільки одні й ті ж завдання виконують держава та органи місцевого самоврядування, не можна говорити про недержавний характер місцевого самоврядування.

У рамках державної теорії самоврядування сформувалося два основних напрями – політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн). Прихильники першого бачили підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Особливості правового статусу службовців органів самоврядування, на їхню думку, полягають або в тому, що ці особи працюють безплатно, або в тому, що ці особи отримують свої посади шляхом виборів, а не за призначенням.

Послідовники Л. Штейна вбачали підстави самостійності в тому, що органи самоврядування не є безпосередньо органами держави, а є органами

місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державного управління. Самостійність місцевих спільнот проявляється в тому, що вони мають певну правоздатність в питаннях власності та зобов'язань. Але суб'єктами самоврядування ці спільноти є лише настільки, наскільки держава покладає на них здійснення своїх функцій, функцій державного управління.

Теорія дуалізму муніципального управління базується на тому, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і повинні діяти як інструмент державної адміністрації [3, с. 67-68]. Вони є незалежними від держави лише в суто господарських справах, а у сфері політичній, владній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження.

Обґрунтованою є позиція авторів (В. А. Ясюнас), які підкреслюють, що проведення чіткої межі між місцевим самоврядуванням та державним управлінням неможливе [4, с. 14]. Щодо питання про взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою та державним управлінням, відповідь на нього певним чином міститься в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: “Під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення” [5, с. 86]. Таким чином, органи місцевого самоврядування покликані здійснювати значну частину публічно-адміністративних функцій, а місцеве самоврядування з точки зору адміністративного права має розглядатися як продовження державного управління.

Як зазначає російський вчений Н. В. Постовий, державна теорія самоврядування виявилася найближчою до реального життя. За наявності держави в суспільстві, місцеве самоврядування стає залежним від держави. Цей висновок підтверджено життям. Приймає держава реальний закон про місцеве самоврядування, воно є, не приймає – самоврядування бути не може. Особливо

це властиво для сучасного періоду в нових незалежних державах, коли люди звикли до організуючої ролі держави, до команди “згори” [6, с. 19].

Важливі моменти, пов’язані з розглядом взаємозв’язку місцевого самоврядування та державної влади відзначив Г. В. Атаманчук:

- місцеве самоврядування (у будь-яких його формах) є явищем демократії, формою народовладдя і його необхідно розвивати в системі демократії та з позицій забезпечення належності влади народів;

- місцеве самоврядування уособлює собою поєднання держави та суспільства; в ньому мають місце сполучення громадських форм (в організації) та владних повноважень (в юридичній силі управлінських рішень);

- місцеве самоврядування відноситься до управлінських явищ, покликаних цілеспрямовувати, організовувати та регулювати громадську життєдіяльність;

- місцеве самоврядування є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії та відповідальності населення за місцем проживання; це – одна з форм реалізації прав та свобод людини і громадянина [7, с. 133].

Відзначаючи ці моменти, Г. В. Атаманчук робить висновок, що в організаційній структурі державного управління місцеве самоврядування виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об’єктами управління, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами. На нашу думку, в адміністративно-правовому сенсі місцеве самоврядування – підсистема публічного адміністрування, яка “знизу” пов’язана з населенням – носієм та джерелом влади, у тому числі і по відношенню до вищестоящих рівнів, а “згори” – з органами державної влади. Завдяки цьому зберігається системність суспільства, системність публічної влади та системність публічного адміністрування.

Список використаної літератури:

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963.
2. Хлуткова В. В. Деякі проблеми здійснення кар'єри та визначення статусу муніципальних службовців // Управління сучасним містом: науково-інформаційний бюлетень, 2000. – № 4. – С. 50-57.
3. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособ. – М.: «Ось-89», 1998. – 224 с.
5. Орзих М. Ф. Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления: Учеб. пособ. / Научн. ред. канд. юрид. наук, доц. Ю. В. Крылов. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – 128 с.
6. Постовой Н. В. Муниципальное право России. – М.: Новый Юрист, 1998. – 350 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.